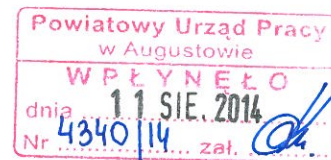




NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Białymstoku



LBI-4101-014-02/2014  
P/14/109

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Białymstoku  
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok  
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33  
lbi@nik.gov.pl



## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/109 – Skuteczność wybranych form aktywnego przeciwdziałania bezrobociu w niektórych województwach
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Maciej Brzosko – inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 91408 z dnia 30 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) Janusz Zawirski – główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 91419 z dnia 3 lipca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Urząd Pracy w Augustowie, ul. Mickiewicza 2, 16-300 Augustów, (dalej: „PUP” lub „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Jan Krzywicki – Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Augustowie <sup>1</sup> . (dowód: akta kontroli str. 5)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Urząd prawidłowo planował realizację form aktywizacji zawodowej bezrobotnych oraz środki na ich aktywizację, a także właściwie realizował wytypowane do kontroli formy aktywne<sup>2</sup>. Podejmowane przez Urząd w latach 2011-2014 (do 31 marca 2014 r.) działania na rzecz aktywizacji zawodowej bezrobotnych nie zawsze jednak przekładały się na oczekiwane rezultaty w zakresie skuteczności i efektywności wybranych form aktywizacji, mimo prowadzonego rozpoznania rynku pracy w powiecie augustowskim i pełnego wykorzystania środków otrzymanych na formy aktywne<sup>3</sup>.

Znaczną część bezrobotnych po ukończeniu udziału w jednej formie aktywizacji zawodowej kierowano do kolejnej (15,7% ogółu korzystających z różnych form aktywizacji), mimo że nie przekładało się to na uzyskanie długookresowego zatrudnienia. Analiza przeprowadzona na próbie 47 osób bezrobotnych, które w okresie objętym kontrolą korzystały z analizowanych form aktywizacji zawodowej wykazała bowiem, że na dzień 30 czerwca 2014 r. 13 (27,7%) nadal było bezrobotnymi, siedem (14,9%) podjęło zatrudnienie subsydiowane<sup>4</sup>, a jedynie dziewięć osób (19,1%) zatrudnienie niesubsydiowane. Pozostałe zostały wyrejestrowane z innych powodów niż podjęcie zatrudnienia.

Efektywność zatrudnieniowa staży, wyliczona według metody przyjętej w powiatowych urzędach pracy, kształtowała się w latach 2011-2013 na poziomie odpowiednio 48%, 87% oraz 93%, zaś szkoleń – 41%, 44% i 63%. Zaliczano do nich bowiem także bezrobotnych, którzy po zakończeniu udziału w stażu lub szkoleniu w okresie trzech miesięcy podjęli zatrudnienie subsydiowane. Po odliczeniu tych osób faktyczna efektywność staży wyniosła odpowiednio 3,5%, 1,5% i 0,5%, a szkoleń – 3,1%, 3,5% i 3,2%.

<sup>1</sup> Od 23 marca 2000 r.

<sup>2</sup> Kontrolą objęto sześć form aktywizacji zawodowej bezrobotnych: staże, szkolenia, prace interwencyjne, roboty publiczne, dotacje na działalność gospodarczą oraz refundacje kosztów wyposażenia/doposażenia stanowiska pracy.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

<sup>4</sup> Dofinansowane przez PUP.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Planowanie wybranych form aktywizacji zawodowej bezrobotnych oraz środków na ich realizację

Opis stanu  
faktycznego

##### 1.1. Procedury pozyskiwania od pracodawców i z innych źródeł informacji na temat możliwych stanowisk zatrudnienia bezrobotnych

Stosownie do § 5 ust. 1 pkt. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy<sup>5</sup> oraz regulaminu organizacyjnego PUP z 23 czerwca 2014 r.<sup>6</sup> pozyskiwanie informacji o wolnych stanowiskach pracy należało do zadań pośredników pracy. Urząd nie wprowadził własnych unormowań co do sposobu, zasięgu, częstotliwości oraz zakresu pozyskiwania takich informacji, gdyż – jak wyjaśnił Dyrektor PUP – regulacje powołanego rozporządzenia w tym zakresie są tak szczegółowe, że Urząd nie widział potrzeby wprowadzania oddzielnych regulaminów. Pozyskane od pracodawców informacje na temat obecnego stanu zatrudnienia, potrzeb kadrowych i o wolnych miejscach pracy odnotowywano w karcie pracodawcy w systemie Syriusz<sup>7</sup>. (dowód: akta kontroli str. 7-22, 463-466)

##### 1.2. Sposób procedowania z informacją uzyskaną od pracodawców i z innych źródeł

1.2.1. Urząd posiadał rozeznanie o sytuacji na rynku pracy w powiecie augustowskim. Rezultaty opracowywanych przez Urząd i podmioty zewnętrzne<sup>8</sup> analiz informacji i statystyk przedstawiano w corocznych opracowaniach takich jak: informacje o stanie i strukturze bezrobocia rejestrowanego w poszczególnych latach, monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych (półroczne i roczne opracowania), a także w analizie efektywności wybranych form aktywizacji osób bezrobotnych w powiecie augustowskim na tle województwa i kraju w latach 2010-2012. (dowód: akta kontroli str. 178-182, 385-388)

Coroczne informacje o sytuacji na rynku pracy w powiecie augustowskim zawierały m.in. dane o działalności PUP, w tym o poziomie bezrobocia, napływie/odpływie osób bezrobotnych, liczbie ofert pracy zgłoszonych, liczbie osób skierowanych do udziału w aktywnych formach przeciwdziałania bezrobociu<sup>9</sup> oraz o liczbie zaktywizowanych bezrobotnych, a także o wysokości środków z Funduszu Pracy (dalej: „FP”) i Europejskiego Funduszu Społecznego (dalej: „EFS”) wydatkowanych w ciągu roku. (dowód: akta kontroli str. 23-88)

W latach 2011-2013, w celu uzyskania informacji o rynku pracy w powiecie augustowskim, a także o możliwych stanowiskach zatrudnienia, pośrednicy pracy przeprowadzali wizyty u pracodawców. W latach 2011-2014 (do 31 marca 2014 r.) przeprowadzono odpowiednio 201 wizyt u 176 pracodawców, 152 wizyty u 145 pracodawców, 98 wizyt u 96 pracodawców oraz trzy wizyty u trzech pracodawców. Z przeglądu zawartych w systemie Syriusz danych, dotyczących losowo wybranych 30 pracodawców wynikało, że w okresie objętym kontrolą każdego pracodawcę wizytowano od jednego do trzech razy.

Informacje na temat przebiegu wizyty były wprowadzane na bieżąco do systemu Syriusz. Odnotowywano m.in. dane o sytuacji pracodawcy, zainteresowaniu formami wsparcia, możliwościach zatrudnienia nowych pracowników i o planach współpracy Urzędu z pracodawcą. Harmonogramy wizyt opracowywane były co miesiąc przez pośredników pracy, w ramach przypisanej im branży. Każdy pośrednik, w ciągu miesiąca, wizytował co najmniej jednego nowego pracodawcę i trzech, z którymi Urząd miał wcześniej kontakt.

<sup>5</sup> Dz. Nr. 177, poz. 1193 ze zm.

<sup>6</sup> Uchwała Nr 1007/139/2014 Zarządu Powiatu w Augustowie z 23 czerwca 2014 r. Wcześniej obowiązywały regulaminy organizacyjne z 14 stycznia 2010 r. i z 4 grudnia 2012 r.

<sup>7</sup> Ogólnopolski elektroniczny system obsługujący wszystkie powiatowe urzędy pracy.

<sup>8</sup> W 2013 roku Urząd zlecił firmie BLOSTAT monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych, który zawierał analizę bezrobotnych oraz ofert pracy w obszarze działania PUP.

<sup>9</sup> Na koniec lat 2011-2013 stopa bezrobocia wynosiła 15,6%, 18,5%, 20,5%. Struktura bezrobocia w tych latach była podobna. Na koniec 2013 roku zarejestrowanych było 4.232 bezrobotnych. Grupa osób generujących w powiecie największe bezrobocie to osoby długotrwale bezrobotne – 2.702 osoby (63,8% wszystkich bezrobotnych). W podziale bezrobotnych wg poziomu wykształcenia najliczniejszą grupę na koniec 2013 roku – 1217 osób (28,8% ogółu) – stanowiły osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym. Najliczniejsza grupa wiekowa wśród bezrobotnych to osoby w wieku 25-34 lata – 1.152 osoby (27,2% bezrobotnych).

Prowadzono też kontakty z pracodawcami za pośrednictwem poczty elektronicznej lub rozmów telefonicznych, które nie były dokumentowane. (dowód: akta kontroli str. 89-96)

Urząd posiadał dane o liczbie podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w powiecie. W opracowaniu zawierającym monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych w powiecie augustowskim za I półrocze 2011 roku wykazano 4.024 podmiotów gospodarczych (1.027 w branży handlowej, 452 – budowlanej, 332 – przetwórczej, 302 – transportowej), a za I półrocze 2013 r. – 4.310 podmiotów (liczba podmiotów w ww. branżach nie zmieniła się<sup>10</sup>). W Systemie Syriusz wg stanu na 25 lipca 2014 r. zarejestrowanych było 2.149 aktywnych pracodawców<sup>11</sup>.

W okresie objętym kontrolą PUP uczestniczył w jednych targach pracy (zorganizowanych przez Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku) oraz zorganizował 14 giełd pracy, w których wzięło udział łącznie 344 bezrobotnych. Urząd posiadał informację o dziewięciu osobach, które podjęły zatrudnienie w wyniku zorganizowanych giełd pracy.

(dowód: akta kontroli str. 97-101, 138-153, 221-224)

Na przełomie 2013 i 2014 roku PUP przeprowadził badanie ankietowe wśród 36 pracodawców (1,7% aktywnych pracodawców zarejestrowanych w Urzędzie na dzień 25 lipca 2014 r.), którego celem było m.in. zdiagnozowanie potrzeb szkoleniowych wśród kandydatów do pracy u ankietowanego pracodawcy i grup zawodowych, w których pracodawca planował zatrudnienie.

Dyrektor PUP wyjaśnił, że głównym źródłem informacji obrazującym sytuację na rynku pracy są zgłaszane oferty pracy przez pracodawców oraz wnioski o zatrudnienie subsydiowane<sup>12</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 102-104, 463-466)

Urząd gromadził również dane o osobach bezrobotnych (na etapie ich rejestrowania) m.in. o ich wykształceniu, wyuczonym zawodzie, dotychczasowym zatrudnieniu, ukończonych kursach, szkoleniach, dodatkowych umiejętnościach. Dane te były gromadzone w wersji papierowej w aktach osobowych bezrobotnego, a dane osobowe także w systemie Syriusz.

(dowód: akta kontroli: 105-108)

**1.2.2.** Rozeznanie w sytuacji na rynku pracy było pomocne przy planowaniu zadań na nadchodzący rok – jednakże jak wyjaśnił Dyrektor PUP – informacje o rynku pracy nie są wyłączną wykładnią do planowania środków na dany rok. Wyjaśnił też, że planowanie podziału środków na formy aktywne prowadzi wraz z pracownikami Urzędu, Zastępcą Dyrektora PUP oraz Starostą Augustowskim, zaś sposób planowania wynika przede wszystkim z wieloletniego doświadczenia Urzędu. Dodał, że przy planowaniu środków uwzględnia się potrzeby bezrobotnych, pracodawców i samorządów na poszczególne formy aktywizacji, a także bierze się pod uwagę efektywność konkretnych form.

(dowód: akta kontroli str. 463-466)

Opracowując coroczne plany szkoleń na lata 2011-2014 – stosownie do w § 71 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy – brano pod uwagę informacje o wolnych miejscach pracy zgłaszanych przez pracodawców, wyniki ankiet przeprowadzanych wśród bezrobotnych oraz zgłaszane przez nich propozycje szkoleń<sup>13</sup>. Do tego celu wykorzystywano też analizy rankingów zawodów deficytowych i nadwyżkowych oraz skuteczności i efektywności zakończonych szkoleń.

(dowód: akta kontroli str. 111-224)

**1.2.3.** Przed otrzymaniem informacji Ministra Pracy i Polityki Społecznej (dalej: „MPiPS”) o wysokości środków na realizację zadań w danym roku w Urzędzie nie ustalano planu potrzeb w zakresie poszczególnych form aktywizacji zawodowej. Dyrektor PUP wyjaśnił, że planowanie uwarunkowane jest wiedzą o środkach, jakimi Urząd będzie dysponował na dany rok. Nie dokonuje się wcześniej żadnego planowania, gdyż w jego ocenie było

<sup>10</sup> W monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych Urząd wykazywał branże, w których było zarejestrowanych najwięcej podmiotów gospodarczych.

<sup>11</sup> Należą do nich zarówno pracodawcy z terenu powiatu augustowskiego jak też pracodawcy spoza terenu działania Urzędu.

<sup>12</sup> W latach 2011- 2013 zgłoszono do Urzędu kolejno 1.224, 1.381 i 1.482 oferty pracy.

<sup>13</sup> W 2011 r. otrzymano 30 propozycji szkoleniowych, w 2012 r. ankietę wypełniło 17 bezrobotnych, zaś w 2013 r. przeprowadzono internetowe badanie ankietowe wśród 123 bezrobotnych.



to bezzasadne, skoro potrzeby Urzędu i tak nie byłyby uwzględniane, a środki dzielone są zgodnie z algorytmem. (dowód: akta kontroli str. 282, 463-466)

**1.2.4.** Planowane działania Urzędu wpisywały się w założenia corocznych Podlaskich Regionalnych Planów Działań na Rzecz Zatrudnienia<sup>14</sup>, sporządzonych na lata 2011-2013. Działania kierowane były głównie do priorytetowych grup osób bezrobotnych, przede wszystkim w wieku do 25. i 30. roku życia, powyżej 45 i 50 lat oraz znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy.

W 2011 roku realizowano program zwiększający aktywność zawodową bezrobotnych w wieku 45/50 plus, a w 2012 roku – program specjalny „Zielona gospodarka szansą na pracę” (skierowany do osób powyżej 50. roku życia), program specjalny „Aktywni przed trzydziestką” (przeznaczony dla osób przed 30. rokiem życia), program „Aktywizacja osób bezrobotnych do 30. roku życia”, program „Aktywizacja osób bezrobotnych znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy”, trzy edycje programu „Wspieramy lokalną przedsiębiorczość w powiecie augustowskim” (zorientowany na osoby zarejestrowane w PUP oraz na pracodawców). Natomiast w 2013 roku kontynuowano realizację programu „Aktywizacja osób bezrobotnych do 30 roku życia” (dwie edycje) i „Aktywizacja osób bezrobotnych znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy” oraz podjęto realizację: programu „Aktywizacja osób bezrobotnych powyżej 50. roku życia”, programu specjalnego „Aktywni i młodzi w powiecie augustowskim” (skierowanego do osób poniżej 30. roku życia), programu specjalnego „Powrót do zatrudnienia” (przeznaczonego dla osób powyżej 50. roku życia) oraz programu „Aktywizacja osób bezrobotnych do 30. roku życia” (skierowanego do bezrobotnych poniżej 25. roku życia). (dowód: akta kontroli str. 247-281)

**1.2.5.** Urząd stosował mierniki rezultatu przy planowaniu i ocenie programów specjalnych i finansowanych z rezerw MPiPS (co wynikało bezpośrednio z założeń programów). Mierniki takie stosowano również przy planowaniu podziału środków, pochodzących z EFS. W latach 2011-2014 założono aktywizację odpowiednio 183, 234, 316 i 493 osób. Ponadto planując środki z EFS, zakładano efektywność zatrudnieniową na poziomie 25% w roku 2011 i 45% w latach 2012-2013. Z kolei podczas planowania wybranych form aktywnych ze środków pochodzących z FP ustalono następujące mierniki ilościowe: 335, 280, 295 i 203 osób zaktywizowanych zawodowo. W każdym roku, zarówno w przypadku środków z FP jak i EFS, osiągnięto założone mierniki rezultatu.

(dowód: akta kontroli str. 251-282, 390-392)

**1.2.6.** Dokumentacja dotycząca planowania podziału środków na formy aktywne nie zawierała analiz efektywności alokacyjnej. Dyrektor PUP wyjaśnił, że przy planowaniu podziału środków na te formy stara się za daną kwotę zaktywizować jak największą liczbę osób bezrobotnych. Jako przykład wskazał roboty publiczne – na które stara się lokować jak najmniej środków z tego względu, że wykorzystane na ten cel środki dają niską efektywność zatrudnieniową – oraz dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej i refundacje kosztów wyposażenia/doposażenia stanowiska pracy, na które stara się zaplanować wyższe kwoty – formy te, mimo że są kosztowne – wg Dyrektora PUP – przynoszą oczekiwane rezultaty. (dowód: akta kontroli str. 250-281, 283-313, 463-466)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że dobrą praktyką mogłoby być wprowadzenie okresowych badań ankietowych wśród pracodawców na szerszą skalę. Ich wyniki mogłyby poszerzyć wiedzę o lokalnym rynku pracy, w szczególności o zapotrzebowaniu pracodawców i ułatwić dobór stosownych form aktywizacji zawodowej na etapie ich planowania.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie wybranych form aktywizacji zawodowej bezrobotnych oraz środków na ich realizację.

<sup>14</sup> Regionalny plan działań na rzecz zatrudnienia, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 2013 r. poz. 674 ze zm.).

Opis stanu  
faktycznego

## **2. Realizacja zaplanowanych, wybranych form aktywizacji osób bezrobotnych**

### **2.1. Adekwatność pozyskanych środków na określone formy aktywizacji w stosunku do zaplanowanych i wnioskowanych**

Plany na poszczególne formy aktywizacji zawodowej były opracowywane w PUP corocznie, po otrzymaniu informacji z MPiPS o wysokości tzw. środków algorytmowych<sup>15</sup> na dany rok. W informacjach tych wyszczególnione były kwoty środków na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej. W granicach tych kwot PUP ustalał propozycję podziału środków z FP, z wyszczególnieniem kwot przeznaczonych na realizację poszczególnych form aktywizacji zawodowej. Propozycje te – stosownie do postanowień art. 22 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>16</sup> – były pozytywnie zaopiniowane przez Powiatową Radę Zatrudnienia<sup>17</sup>. Propozycje podziału środków nie zawierały uzasadnień oraz informacji o zasadach i kryteriach podziału środków finansowych. Zamieszczano zaś wskaźniki ilościowe ustalone do realizacji w poszczególnych formach aktywizacji. Przyjęte w PUP zasady podziału środków finansowych opisano w pkt. 1.2.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 111-224, 283-313)

### **2.2. Stopień realizacji i finansowania form aktywizacji niezbędnych z punktu widzenia regionu**

**2.2.1.** W latach 2011-2013 PUP wydatkował z FP 31.405 tys. zł, w tym 17.433,2 tys. zł (55,5%) na realizację form aktywizacji zawodowej. I tak:

- w 2011 roku wykorzystano 3.897,2 tys. zł, co stanowiło 99,5% otrzymanych środków (3.917,9 tys. zł, z których środki z FP i EFS stanowiły odpowiednio 2.262,6 tys. zł i 1.655,3 tys. zł),
- w 2012 roku wydatkowano 5.958,2 tys. zł, tj. 99,8% otrzymanych środków (5.970,3 tys. zł, z których środki z FP i EFS oraz dodatkowe środki z FP pozyskane w ciągu roku na realizację programów wyniosły odpowiednio 2.437,4 tys. zł, 1.894,9 tys. zł oraz 1.638 tys. zł),
- w 2013 roku wydatkowano 7.577,8 tys. zł, co stanowiło 99,2% otrzymanych środków (7.636,8 tys. zł, z których środki z FP i EFS oraz pozyskane w ciągu roku dodatkowe środki z FP wyniosły odpowiednio 3.206,8 tys. zł, 3.074,9 tys. zł i 1.355,1 tys. zł).

W latach 2011-2013 udział w wybranych formach aktywizacji zakończyło odpowiednio 502, 720 oraz 903 osoby (łącznie 2.125 osób). (dowód: akta kontroli str. 390-394)

**2.2.2.** Środki otrzymane w trakcie roku, PUP rozdysponowywał wg własnych potrzeb, z uwzględnieniem wytycznych MPiPS zawartych w decyzjach o przyznaniu środków.

(dowód: akta kontroli str. 390-392)

### **2.3. Sposób sprawowania kontroli zarządczej nad prawidłowością wydatkowania środków w ramach realizacji danej formy**

**2.3.1.** Zgodnie z § 5 ust. 1 regulaminu kontroli zarządczej z 15 marca 2011 r.<sup>18</sup>, kierownicy komórek organizacyjnych Urzędu<sup>19</sup> corocznie określali cele, zadania i mierniki ich realizacji na dany rok (według ustalonego wzoru). Na początku każdego roku sporządzano analizę realizacji założonych celów, zadań i mierników – zgodnie z § 6 ust. 2 regulaminu kontroli zarządczej – w której wskazywano m.in. osiągnięte mierniki w dwóch poprzednich latach, miernik docelowy i osiągnięty w danym roku, a w przypadku nieosiągnięcia założonego miernika – powód i działania zaradcze oraz osobę odpowiedzialną.

W zakresie form aktywizacji, w Urzędzie obowiązywały ustalone przez Dyrektora PUP dwa regulaminy:

<sup>15</sup> Środków, o których mowa w § 7 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2009 r. w sprawie algorytmu ustalenia kwot środków Funduszu Pracy na sfinansowanie zadań w województwie (Dz.U. z 2014 r., poz. 352), po podziale dokonany przez Marszałka Województwa Podlaskiego na realizację zadań samorządu powiatu.

<sup>16</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 674 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o promocji zatrudnienia”.

<sup>17</sup> Kolejno: 28 stycznia 2011 r., 31 stycznia 2012 r., 16 stycznia 2013 r. oraz 12 marca 2014 r.

<sup>18</sup> Zarządzenie Nr 7/2011 Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Augustowie z dnia 15 marca 2011 roku w sprawie wprowadzenia Regulaminu Kontroli Zarządczej Powiatowego Urzędu Pracy w Augustowie.

<sup>19</sup> W tym Centrum Aktywizacji Zawodowej, które zajmowało się realizacją wybranych form aktywizacji zawodowej.

- w sprawie refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego w PUP z 20 listopada 2012 r.,
- w sprawie przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej w PUP z 31 stycznia 2012 r.

W ramach tych regulaminów określono m.in. zasady finansowania form aktywnych, procedurę rozpatrywania wniosków oraz prawa i obowiązki stron.

(dowód: akta kontroli str. 314-383)

**2.3.2.** Analiza dokumentacji sześciu umów, dotyczących wybranych form aktywizacji zawodowej bezrobotnych (staż, szkolenie, prace interwencyjne, roboty publiczne, dotacje na działalność gospodarczą i refundacja kosztów wyposażenia/doposażenia stanowiska pracy) wykazała, że w umowach ustalono sposoby zabezpieczenia prawidłowego wykorzystania środków publicznych, a w szczególności:

1. W umowie w sprawie przeprowadzenia szkolenia PUP zastrzegł sobie prawo niezwłocznego rozwiązania umowy (w terminie 10 dni) w razie nienależytego jej wykonywania przez zleceniobiorcę, po uprzednim pisemnym zawiadomieniu o stwierdzonych nieprawidłowościach i nieprzedstawieniu zadowalającego wyjaśnienia tych nieprawidłowości. W skierowaniu na szkolenie zawarto informacje o prawach i obowiązkach związanych z uczestnictwem w szkoleniu, m.in. o tym, że osoba, która z własnej winy przerwała szkolenie, jest obowiązana do zwrotu kosztów szkolenia, chyba że powodem jego nieukończenia było podjęcie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej (art. 41 ust. 6 ustawy o promocji zatrudnienia).
2. W umowie w sprawie organizacji stażu zastrzeżono, że w przypadku niezatrudnienia osoby skierowanej na staż, Organizator zobowiązuje się zwrócić całkowity koszt poniesionych przez Urząd kosztów dotyczących organizacji stażu. Bezrobotnego poinformowano o jego prawach i obowiązkach w związku ze skierowaniem do odbycia stażu, w tym o negatywnych konsekwencjach nieukończenia stażu z winy osoby kierowanej na staż lub niepodjęcia zatrudnienia bezpośrednio po zakończeniu stażu, w szczególności obowiązku zwrotu kosztów poniesionych przez Urząd (art. 53 ust. 6 w zw. z art. 41 ust. 6 ustawy o promocji zatrudnienia).
3. W umowach o organizację prac interwencyjnych i robót publicznych, zawarto zapisy dotyczące kwestii określonych w § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 stycznia 2009 r. w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz jednorazowej refundacji kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne<sup>20</sup>. W treści umowy o organizację prac interwencyjnych ustalono, że w przypadku nieprzedłużenia umowy o pracę z zadeklarowaną przez pracodawcę liczbą pracowników – PUP może zażądać zwrotu wszystkich refundacji wypłaconych za okres zatrudnienia pracowników objętych umową o organizację prac interwencyjnych. W umowie o organizację robót publicznych zastrzeżono, że w przypadku niezatrudnienia skierowanych osób do robót publicznych (na okres co najmniej trzech tygodni), pracodawca zobowiązuje się do zwrotu wypłaconych refundacji.
4. Jako zabezpieczenie realizacji umów w sprawie dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz refundacji kosztów wyposażenia/doposażenia stanowiska pracy, stosowano weksel „in blanco”, tj. jedną z form przewidzianych w § 10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 kwietnia 2012 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej<sup>21</sup>. Ponadto w umowach zastrzegano, że w przypadku wypowiedzenia z powodu naruszenia ustalonych warunków, wnioskodawca zobowiązany jest do zwrotu środków wraz z odsetkami ustawowymi naliczonymi od ich otrzymania. (dowód: akta kontroli str. 384-389)

<sup>20</sup> Dz.U. Nr 5, poz. 25. Rozporządzenie uchylone z dniem 1 lipca 2014 r., zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie prac interwencyjnych i robót publicznych”.

<sup>21</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 457 ze zm. Do 29 kwietnia 2012 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 lipca 2011 r. w tej samej sprawie (Dz.U. Nr 155, poz. 922), którego § 10 ust. 1 zawierał taką samą treść jak w rozporządzeniu z 2012 roku (oba zwane dalej: „rozporządzeniami w sprawie refundacji kosztów i przyznawania środków”).



**2.3.3.** Analiza dokumentacji, dotyczącej sześciu umów, o których mowa w pkt. 2.3.2 wykazała, że Urząd realizował swoje uprawnienia ustalone w umowach, w tym np.:

- zabezpieczył wekslem „in blanco” ewentualny zwrot dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej i refundacji kosztów wyposażenia/doposażenia stanowiska pracy,
- żądał od podmiotu przeprowadzającego szkolenie list obecności uczestników lub potwierdzonych za zgodność z oryginałem ich kopii – za każdy miesiąc szkolenia, z uwzględnieniem liczby godzin szkolenia przypadającą na uczestnika,
- w przypadku stażu przedłożono listy obecności podpisane przez bezrobotnego oraz kopię umowy zlecenia ze stażystą, zawartą po ukończeniu stażu,
- w przypadku prac interwencyjnych i robót publicznych pracodawca przedkładał comiesięcznie wnioski o refundację poniesionych kosztów oraz kopię umowy z bezrobotnym po zakończeniu formy aktywizacji (z wyjątkiem prac interwencyjnych, w przypadku których pracodawca nie miał obowiązku zatrudnienia bezrobotnego po zakończeniu udziału w formie).

Akta wszystkich sześciu spraw zawierały dokumentację przedkładaną przez beneficjentów, wymaganą przez Urząd w trakcie realizacji danej formy. Wnioski pracodawców o organizację prac interwencyjnych, robót publicznych, staży i o refundację kosztów wyposażenia/doposażenia stanowiska pracy oraz wnioski bezrobotnych o skierowanie na szkolenie lub o dotacje na działalność gospodarczą były kompletne.

(dowód: akta kontroli 384-389)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie realizacji zaplanowanych, wybranych form aktywizacji osób bezrobotnych.

### **3. Skuteczność, efektywność i trwałość realizacji wybranych form aktywizacji zawodowej bezrobotnych**

#### **3.1. Zgodność sprawozdawczości z dokumentami źródłowymi dotyczącymi wybranych form**

Opis stanu  
faktycznego

**3.1.1.** Analiza losowo wybranej próby sześciu umów dotyczących wybranych form aktywnych (staż, szkolenie, prace interwencyjne, roboty publiczne, refundacja kosztów wyposażenia/doposażenia stanowiska pracy, dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej), przedstawionej w pkt. 2.3.2 oraz 2.3.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego wykazała, że dokumentacja była kompletna (w zakresie określonym przez przepisy dotyczące tych form) i wiarygodna. Oprócz dokumentów opisanych w pkt. 2.3.3 zawierała ona: skierowania bezrobotnych i dokumenty potwierdzające ich udział w pracach interwencyjnych, robotach publicznych, szkoleniu i stażu (świadectwa pracy, zaświadczenie o ukończeniu szkolenia, zaświadczenie o odbyciu stażu), dokumenty potwierdzające prowadzenie działalności gospodarczej w okresie 12 miesięcy (na rozpoczęcie której udzielono dotacji), dokumenty potwierdzające zatrudnianie skierowanych przez PUP bezrobotnych na refundowanym stanowisku pracy. (dowód: akta kontroli str. 384-389)

**3.1.2.** Dane finansowe, zawarte w dokumentacji dotyczącej realizacji sześciu wyżej opisanych umów, prawidłowo ujęto w ewidencji księgowej, na podstawie której były automatycznie generowane – przez system Syriusz – sprawozdania z realizacji poszczególnych form. (dowód: akta kontroli str. 384-389)

**3.1.3.** Dane o liczbie poszczególnych form aktywizacji zawodowej i wydatkach na ich realizację (wykazane przez PUP w rocznych sprawozdaniach MPiPS-01 – o rynku pracy oraz MPiPS-02 – o przychodach i wydatkach z Funduszu Pracy) oraz wyliczona na ich podstawie efektywność zatrudnieniowa (liczona wg zasad obowiązujących powiatowe urzędy pracy) i kosztowa za lata 2011 – 2013, przedstawiały się następująco<sup>22</sup>:

- staże ukończyło 950 bezrobotnych (184, 249, 517 w kolejnych latach), z których 783 (89, 216, 478) znalazło zatrudnienie; efektywność zatrudnieniowa — w poszczególnych

<sup>22</sup> Na potrzeby kontroli, wyliczając efektywność kosztową staży, uwzględniono także wydatki na dojazd na staż i badania lekarskie osób skierowanych, zaś w przypadku szkoleń – stypendium szkoleniowe z Klubu Pracy.

- latach wyniosła 48%, 87% i 93%, zaś efektywność kosztowa – 14.209 zł, 10.059 zł, 6.965 zł,
- szkolenia ukończyło 461 osób (odpowiednio: 133, 201, 127), z których 223 (55, 88, 80) znalazło zatrudnienie; efektywność zatrudnieniowa w poszczególnych latach wyniosła 41%, 44% i 63%, zaś kosztowa – 4.273 zł, 2.620 zł, 3.058 zł,
- prace interwencyjne ukończyło 41 bezrobotnych (kolejno: 15, 14, 12), z których 34 (11, 11, 12) znalazły dalsze zatrudnienie; efektywność zatrudnieniowa w poszczególnych latach wyniosła 73%, 79% i 100%, zaś kosztowa – 8.691 zł, 8.620 zł, 4.467 zł,
- roboty publiczne ukończyło 171 osób (42, 68, 61 w kolejnych latach), z których 84 (18, 36, 30) znalazło dalsze zatrudnienie; efektywność zatrudnieniowa w poszczególnych latach wyniosła 43%, 53% i 49%, zaś kosztowa – 21.344 zł, 12.219 zł, 19.480 zł,
- dotacje na działalność gospodarczą otrzymało 327 bezrobotnych (odpowiednio: 80, 128, 119); efektywność zatrudnieniowa w każdym roku wyniosła 100%, zaś kosztowa – 14.835 zł, 15.298 zł, 17.076 zł,
- refundację kosztów wyposażenia stanowiska przyznano 175 pracodawcom (kolejno: 48, 60, 67); efektywność zatrudnieniowa w każdym roku wyniosła 100%, zaś kosztowa – 15.299 zł, 15.127 zł, 18.024 zł. (dowód: akta kontroli 336-338)

Efektywność zatrudnieniowa była wyliczana automatycznie przez system Syriusz. Zgodnie z instrukcją do załącznika nr 6 do sprawozdania MPiPS-01 *Aktywne programy rynku pracy*, forma była efektywna, jeżeli w okresie do trzech miesięcy od zakończenia udziału w danej formie aktywizacji osoba wyrejestrowała się z powiatowego urzędu pracy lub jeżeli w okresie do trzech miesięcy od zakończenia udziału w programie nie zarejestrowała się w powiatowym urzędzie pracy – dotyczy to form staży, szkoleń, prac interwencyjnych i robót publicznych lub rozpoczęła formę aktywizacji, na którą otrzymał dotację na rozpoczęcie działalności gospodarczej albo refundację kosztów wyposażenia/doposażenia stanowiska pracy. (dowód: akta kontroli str. 395-418)

Urząd prowadził analizy efektywności poszczególnych form aktywizacji zawodowej bezrobotnych i wykorzystywał je podczas planowania poszczególnych form aktywizacji na kolejne lata. Ponadto PUP corocznie monitorował efektywność swoich działań na podstawie informacji sporządzanych przez MPiPS z uwzględnieniem m.in. rocznych sprawozdań MPiPS-01 oraz MPiPS-02. W 2013 roku Urząd sporządził informację pt. „Efektywność wybranych form aktywizacji osób bezrobotnych w powiecie augustowskim na tle województwa i kraju w latach 2010-2012”, opracowaną na podstawie sprawozdań MPiPS oraz materiałów własnych. W październiku i grudniu 2013 roku sporządził też dwie informacje dotyczące efektywności i trwałości wsparcia udzielonego osobom bezrobotnym na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Opracowanie zawierało dane o trwałości formy „dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej” po 12 miesiącach od rozpoczęcia działalności (liczba podmiotów, które wyrejestrowały i które zawiesiły działalność), profilach rozpoczynanej działalności gospodarczej, liczbie osób, którym udzielono wsparcia, przyczynach zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej. Ponadto sporządzając coroczne diagnozy potrzeb szkoleniowych, wskazywano na efektywność tej formy aktywizacji zawodowej wraz z informacją o liczbie uczestników zatrudnionych po ukończeniu szkolenia. (dowód: akta kontroli: 250-281, 419-429)

### **3.2. Stałość zatrudnienia po upływie okresu trwałości formy aktywizacji**

**3.2.1.** W latach 2011-2013, według danych programu Syriusz, w PUP zakończono realizację łącznie 2.071 form aktywizacji zawodowej<sup>23</sup> (którymi objęto 1.719 osób), w tym:

- 1.050 staży (227, 266, 557 w kolejnych latach),
- 454 szkolenia (128, 202, 124),
- 34 prace interwencyjne (12, 12, 10),
- 181 robót publicznych (80, 41, 60),

<sup>23</sup> Dane według form zakończonych, tj. wg daty ponownego zarejestrowania po okresie: [1] zawieszenia w związku z odbywaniem stażu lub szkolenia, [2] po okresie wyrejestrowania w związku z: podjęciem zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych, robót publicznych, wyposażeniem/doposażeniem stanowiska pracy, podjęciem działalności gospodarczej.

- 159 umów na udzielenie dotacji na podjęcia działalność gospodarczej (42, 59, 58),
  - 193 zatrudnień na wyposażonym/doposażonym stanowisku pracy (55, 78, 60).
- (dowód: akta kontroli str. 430)

**3.2.2.** W latach objętych kontrolą, spośród 1.719 osób, które zakończyły udział w jednej z wybranych form aktywizacji zawodowej, 1.449 (84,3%) korzystało z jednej formy aktywizacji, 221 (12,9%) z dwóch form, zaś 28 (1,6%) z trzech, 12 (0,7%) z czterech, sześć (0,3%) z pięciu i trzy (0,2%) z sześciu form. (dowód: akta kontroli str. 431)

**3.2.3.** Analiza 10 (z 21) przypadków, w których – według systemu Syriusz – bezrobotni korzystali w latach 2011-2013 z więcej niż trzech form aktywizacji zawodowej, wykazała że:

- trzech bezrobotnych skorzystało z sześciu, a kolejnych trzech z pięciu tych samych form (cztery osoby z robót publicznych i dwie ze staży), zaś cztery osoby skorzystały z czterech form (trzy z robót publicznych i jedna ze staży),
- dziewięć osób, mimo wielokrotnego korzystania (od czterech do sześciu razy) z różnych form aktywizacji zawodowej, nie zostało zatrudnionych po ich zakończeniu i ponownie zostały zarejestrowane jako osoby bezrobotne, zaś jedna osoba została dwukrotnie zatrudniona w ramach umowy zlecenia, na okres łącznie 37 dni po trzecim i czwartym zatrudnieniu w ramach robót publicznych u tego samego pracodawcy (Urząd Miejski w Lipsku), po czym ponownie została ujęta w rejestrze bezrobotnych,
- na dzień 30 czerwca 2014 r. spośród 10 analizowanych osób, pięć było zatrudnionych w ramach subsydiowanego zatrudnienia (roboty publiczne i prace interwencyjne), dwie – w ramach niesubsydiowanego zatrudnienia, a trzy – były zarejestrowane jako osoby bezrobotne. (dowód: akta kontroli str. 432-436)

**3.2.4.** W latach 2011-2013 najczęściej stosowaną w PUP formą aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych były staże, stanowiące 50,7% (1.050 z 2.071) form zakończonych w tym okresie, zaś szkolenia stanowiły 21,9% (454) takich form.

(dowód: akta kontroli str. 430, 438)

**3.2.4.1.** Efektywność staży zakończonych w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą<sup>24</sup> (227, 266, 557 staży w kolejnych latach<sup>25</sup>) przedstawiała się następująco:

- według metodologii przyjętej w powiatowych urzędach pracy – 3,5%, 1,5% i 0,5%,
- skorygowana o przypadki zarejestrowania się osoby jako bezrobotnej w okresie trzech miesięcy od wyrejestrowania – 3,5%, 1,5% i 0,5%,
- skorygowana o przypadki zarejestrowania się osoby jako bezrobotnej w okresie do jednego roku od wyrejestrowania – 3,1%, 1,1% i 0,5%.

Efektywność szkoleń zakończonych w latach 2011-2013 (odpowiednio 128, 202, 124), liczona w ten sam sposób, przedstawiała się następująco:

- według metodologii PUP – 3,1%, 3,5%, 3,2%,
- skorygowana o przypadki zarejestrowania się osoby jako bezrobotnej w okresie trzech miesięcy od wyrejestrowania – 3,1%, 3,5%, 2,4%,
- skorygowana o przypadki zarejestrowania się osoby jako bezrobotnej w okresie do jednego roku od wyrejestrowania – 1,6%, 2,5%, 2,4%. (dowód: akta kontroli str. 438)

**3.2.4.2.** W okresie objętym kontrolą wystąpił jeden przypadek szkolenia, po którym osoba bezrobotna została wyrejestrowana w okresie do trzech miesięcy od zakończenia tej formy, a następnie ponownie zarejestrowana w ciągu kolejnych trzech miesięcy (stanowiło to 0,2% szkoleń zakończonych w tym okresie). Bezrobotny J.P. w okresie od 7 czerwca do 31 lipca 2013 r. odbył szkolenie „monter ociepleń budynków z montowaniem rusztowań” (zorganizowane przez PUP na wniosek bezrobotnego). Od 24 października 2013 r. (84 dni po zakończeniu szkolenia) bezrobotny podjął własną działalność gospodarczą (roboty budowlane związane ze wznoszeniem budynków mieszkalnych i niemieskalnych), zaś już

<sup>24</sup> Efektywność liczona dla przypadku podjęcia zatrudnienia niesubsydiowanego po udziale w formie aktywnej, jako stosunek liczby form zakończonych w danym roku, po których nastąpiło wyrejestrowanie w terminie do 92 włącznie, od daty zakończenia formy (wyrejestrowanie wyłącznie w celu podjęcia zatrudnienia – PC lub podjęcia innej działalności - DG) do liczby form, które zostały zakończone w roku.

<sup>25</sup> Wg daty zakończenia formy z systemu Syriusz.

30 grudnia 2013 r. (po 66 dniach) zawiesił tę działalność i w tym samym dniu został zarejestrowany jako osoba bezrobotna. Następnie, 16 stycznia 2014 r. poinformował PUP, że z dniem 1 stycznia 2014 r. podjął pracę zarobkową (bez podania szczegółów) i tym samym został pozbawiony statusu osoby bezrobotnej. (dowód: akta kontroli str. 439)

**3.2.4.3.** W latach 2011-2013 wystąpiło dziewięć przypadków, w których te same osoby bezrobotne skorzystały z trzech – pięciu staży u tego samego organizatora (sześć osób odbyło trzy staże, jedna osoba – cztery staże i dwie osoby – po pięć staży, zaś łączny okres przebywania na stażach tych osób wynosił od 550 do 914 dni), lecz na różnych stanowiskach i z różnymi zakresami czynności.

W sprawach tych organizatorzy staży każdorazowo korzystali z – określonej w § 1 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych<sup>26</sup> – możliwości wskazania osoby do odbycia stażu.

Na dzień 30 czerwca 2014 r., spośród dziewięciu analizowanych osób, jedna była zatrudniona w ramach subsydiowanego zatrudnienia (prace interwencyjne), trzy – w ramach niesubsydiowanego zatrudnienia, cztery – były ponownie zarejestrowane jako osoby bezrobotne, a jedna osoba została wykreślona z rejestru bezrobotnych z powodu niestawienia się na wezwanie PUP. (dowód: akta kontroli str. 440-445)

**3.2.4.4.** Badanie jednego organizatora staży (Przedsiębiorstwo Transportowe N), dalej: „PT N”), o najniższej efektywności wykazało, że:

- w latach 2011 - 2013 zawarto 14 umów na organizację 26 staży, na które skierowano 15 bezrobotnych, przy czym jednego – pięć razy, drugiego – trzy razy, a pięciu – po dwa razy,
- spośród 14 umów na odbycie stażu, tylko w trzech zawarto zapis zobowiązujący pracodawcę organizującego staż do zatrudnienia bezrobotnych po jego zakończeniu (na minimum trzy miesiące), przy czym w jednej umowie obowiązek ten dotyczył tylko jednej z dwóch skierowanych osób (PT N wywiązało się z tych zobowiązań),
- po odbyciu stażu jednego bezrobotnego zatrudniono na okres trzech miesięcy, a czterech na okres czterech miesięcy, zaś po zakończeniu tego zatrudnienia, osoby te ponownie zarejestrowały się w PUP. Pozostałe osoby po odbytych stażach nie zostały zatrudnione i dalej figurowały w rejestrze bezrobotnych.

Dyrektor PUP wyjaśnił, że 11 (z 14) umów o odbycie stażu nie zakończyło się uzyskaniem zatrudnienia, ponieważ organizator miał trudności finansowe i nie dysponował odpowiednimi środkami na dalsze zatrudnianie wszystkich skierowanych osób. Stąd też tylko trzy umowy obwarowano obowiązkiem dalszego zatrudnienia. Jednocześnie nadmienił, że pomimo zatrudniania skierowanych osób w niewielkim zakresie, kierował je ponownie do tego pracodawcy, ponieważ bezrobotni ci byli w bardzo trudnej sytuacji materialnej oraz dobrze wykonywali powierzone obowiązki, a pracodawca chętnie ich przyjmował na staż.

(dowód: akta kontroli str. 446, 462)

**3.2.5.** Wystąpiło 159 podjęć działalności gospodarczej w ramach aktywizacji zawodowej (na którą osoby bezrobotne otrzymały dotację z PUP) i ponownie zarejestrowały się jako bezrobotne w okresie objętym kontrolą, z czego 121 przypadków dotyczyło działalności rozpoczętej w latach 2009-2010, a 38 w latach 2011-2013.

Spółród tych osób, 13 (8,2%) zarejestrowało się jako bezrobotne w okresie od roku do roku i trzech miesięcy od daty rozpoczęcia formy aktywizacji, 54 (34%) – w okresie od roku i trzech miesięcy do dwóch lat, 30 (18,9%) – w okresie od dwóch lat do dwóch lat i trzech miesięcy, 39 (24,5%) – w okresie od dwóch lat i trzech miesięcy do trzech lat i 23 (14,5%) – w okresie od trzech lat do ponad trzech lat od dnia rozpoczęcia tej formy aktywizacji.

Analiza 10 z 13 dotacji na rozpoczęcie w latach 2010-2012 działalności gospodarczej, które zostały zakończone w latach 2011-2013 (w okresie do roku i trzech miesięcy od daty rozpoczęcia formy) wykazała, że:

<sup>26</sup> Dz. U. Nr 142, poz. 1160 (dalej: „rozporządzenie w sprawie warunków odbywania stażu”).



- wszystkie te osoby w okresie od 397 do 428 dni od daty rozpoczęcia tej formy aktywizacji (tj. po okresie trwałości, wynoszącym 12 miesięcy) zaprzestały jej prowadzenia albo dokonały jej zawieszenia i zarejestrowały się w PUP jako osoby bezrobotne,
- pracownicy PUP we wszystkich 10 analizowanych przypadkach przeprowadzili kontrole, które potwierdziły prowadzenie działalności gospodarczej i prawidłowe wykorzystanie dotacji,
- w PUP nie dysponowano wiedzą o przyczynach tak szybkiej rezygnacji z kontynuacji tej formy aktywizacji,
- tę formę aktywizacji zaliczono jako 100% efektywność zatrudnieniową z następnym dniem po dniu przekazania dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej, tj. jeszcze przed upływem okresu obowiązywania umowy. (dowód: akta kontroli str. 448-452)

W informacji dotyczącej badania ewaluacyjnego pn. „Trwałość i efektywność wsparcia udzielonego na rozpoczęcie działalności gospodarczej w ramach POKL” w latach 2010-2011 (wg stanu na 31 października 2013 r.), jako główne przyczyny rezygnacji z prowadzenia działalności gospodarczej bądź jej zawieszenia wskazano takie okoliczności jak: zła sytuacja ekonomiczna, w tym brak rynku zbytu na oferowane produkty, usługi i towary, upływ 24-miesięcznego okresu opłacenia składek ZUS w preferencyjnej wysokości, wyjazd za granicę, podjęcie pracy, sprawy rodzinne.

(dowód: akta kontroli str. 426-428)

**3.2.6.** Odnotowano 193 przypadki ponownego zarejestrowania się w okresie objętym kontrolą jako bezrobotne, osób zatrudnionych u pracodawców, którzy otrzymali refundację kosztów wyposażenia/doposażenia stanowiska pracy, w tym 123 przypadki dotyczące bezrobotnych zatrudnionych w latach 2009-2010 i 70 – w latach 2011-2013.

Spśród osób zarejestrowanych ponownie, siedmiu (3,6%) zarejestrowało się jako bezrobotni w okresie do trzech miesięcy od daty zatrudnienia, 36 (18,7%) – od trzech miesięcy do roku, 14 (7,3%) – od roku do roku i trzech miesięcy, 38 (19,7%) – od roku i trzech miesięcy do dwóch lat, 54 (28%) – od dwóch lat do dwóch lat i trzech miesięcy, 32 (16,6%) – od dwóch lat i trzech miesięcy do trzech lat, zaś 12 (6,2%) – od trzech lat do ponad trzech lat od dnia zatrudnienia.

Z analizy wszystkich siedmiu przypadków osób, które zostały ponownie zarejestrowane w PUP w terminie do trzech miesięcy od zatrudnienia u pracodawcy, który otrzymał refundację kosztów wyposażenia/doposażenia stanowiska pracy, wynika że:

- w każdym z analizowanych przypadków pracodawca wywiązał się z umowy, zatrudniając bezrobotnego lub kolejnych bezrobotnych i kontynuując tę formę aktywizacji przez okres minimum dwóch lat, stosownie do wymogów § 4 ust. 2 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie refundacji kosztów i przyznawania środków,
- według dokumentacji PUP, tak szybkie zakończenie udziału w tej formie aktywizacji (od 37 do 84 dni po rozpoczęciu udziału w formie) spowodowane było rezygnacją bezrobotnego (sześć osób) lub wypowiedzeniem umowy przez pracodawcę (jedna osoba), przy czym PUP nie zna powodów tych rezygnacji i wypowiedzenia,
- uczestnictwa tych osób ww. formie aktywizacji zaliczono jako 100% efektywność zatrudnieniową z dniem zatrudnienia skierowanego bezrobotnego, tj. przed upływem dwuletniego okresu obowiązywania umowy,
- na dzień 30 czerwca 2014 r. spośród siedmiu analizowanych osób, pięć nie figurowało w rejestrze bezrobotnych (PUP nie posiadał informacji o losach zawodowych tych osób), a dwie – były ponownie zarejestrowane jako osoby bezrobotne.

(dowód: akta kontroli str. 448-449, 453-455)

**3.2.7.** Wystąpiło 215 przypadków ponownej rejestracji jako bezrobotne, osób które w latach 2009-2013 były zatrudnione w ramach prac interwencyjnych albo robót publicznych i zakończyły udział w tej formie w okresie objętym kontrolą, w tym:

- 34 osoby, które zostały skierowane do prac interwencyjnych i ponownie zostały zarejestrowane jako bezrobotne, w tym 27 (79,4%) w okresie od trzech miesięcy do roku, trzy (8,8%) – od roku do roku i trzech miesięcy, jedna (2,9%) – od roku i trzech

miesiący do dwóch lat, dwie (5,9%) – od dwóch lat i trzech miesięcy do trzech lat oraz jedna osoba (2,9%) – od trzech lat do ponad trzech lat od daty rozpoczęcia tej formy aktywizacji,

- 181 osób, które zostały skierowane do robót publicznych i ponownie zostały zarejestrowane jako bezrobotne, w tym 12 (6,6%) w okresie do trzech miesięcy od daty rozpoczęcia formy, 162 (89,5%) – od trzech miesięcy do roku, dwie (1,1%) – od roku do roku i trzech miesięcy, dwie (1,1%) – od roku i trzech miesięcy do dwóch lat, dwie (1,1%) – od dwóch lat i trzech miesięcy do trzech lat oraz jedna osoba (0,6%) – od trzech lat do ponad trzech lat od daty rozpoczęcia tej formy aktywizacji.

Analiza pięciu z 12 przypadków, które miały miejsce w latach 2011-2013 i dotyczyły ponownej rejestracji w terminie do trzech miesięcy od rozpoczęcia robót publicznych, wykazała że:

- okresy, w jakich doszło do ponownego zarejestrowania osób korzystających z tych form aktywizacji jako bezrobotnych, wynosiły od 44 do 76 dni,
- we wszystkich przypadkach okres uczestnictwa w tej formie aktywizacji zawodowej wynikał z zawartych umów,
- jeden przypadek został zaliczony jako forma efektywna zatrudnieniowo (bezrobotna zatrudniona w ramach robót publicznych w okresie do trzech miesięcy od czasu zakończenia analizowanej formy), zaś pozostałe cztery przypadki nie zostały zaliczone do tej kategorii, gdyż osoby te po zakończeniu robót publicznych ponownie zostały ujęte w rejestrze bezrobotnych,
- na dzień 30 czerwca 2014 r. dwie z analizowanych osób zostały wykreślone z rejestru bezrobotnych z powodu niestawienia się na wezwanie PUP, trzecia podjęła niesubsydiowane zatrudnienie, czwarta podjęła subsydiowane zatrudnienie w ramach robót publicznych, a piąta figuruje w rejestrze bezrobotnych.

(dowód: akta kontroli str. 448-449, 456-457)

### **3.3. Metody monitorowania efektywności zatrudnieniowej wybranych form aktywizacji**

Opis stanu faktycznego

Sposób monitorowania poszczególnych form aktywizacji w trakcie ich realizacji przedstawiono w pkt. 2.3.3 oraz 3.1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Efektywność zatrudnieniowa wybranych form aktywnych finansowanych z FP monitorowana była corocznie przez Urząd na podstawie danych wykazanych w załączniku Nr 6 do sprawozdania MPiPS-01. Po upływie okresu trwałości formy, PUP nie monitorował efektywności zatrudnieniowej, z wyjątkiem dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej. W przypadku tej formy w 2013 roku przeprowadził analizę jej efektywności i trwałości, badając czy dana osoba po okresie trwałości formy dalej prowadził działalność gospodarczą, a jeżeli nie – to jakie były tego przyczyny (PUP badał trwałość formy do trzech lat od jej rozpoczęcia). W przypadku udzielanych refundacji kosztów wyposażenia/doposażenia stanowiska pracy – Urząd monitorował przebieg tej formy na podstawie comiesięcznie przedkładanych przez pracodawcę dokumentów dotyczących zatrudnionych bezrobotnych, w tym o okresie ich zatrudnienia i opłaconych składkach ZUS.

(dowód: akta kontroli str. 384-389, 419-429)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że dobrą praktyką byłoby prowadzenie działań monitorujących efektywność wszystkich sześciu wybranych form aktywizacji bezrobotnych (a nie tylko dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej), również po upływie tzw. okresu trwałości tych form. Ich wyniki mogłyby być wykorzystywane przy planowaniu poszczególnych form aktywnego przeciwdziałania bezrobociu na kolejne lata, co w konsekwencji mogłoby mieć wpływ na poprawę skuteczności i efektywności stosowanych form aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych.

Ocena cząstkowa

Podejmowane przez Urząd w latach 2011-2014 (do 31 marca 2014 r.) działania w zakresie aktywizacji zawodowej bezrobotnych nie zawsze przekładały się na oczekiwane rezultaty w zakresie skuteczności i efektywności wybranych form aktywizacji.

#### IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>27</sup> kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

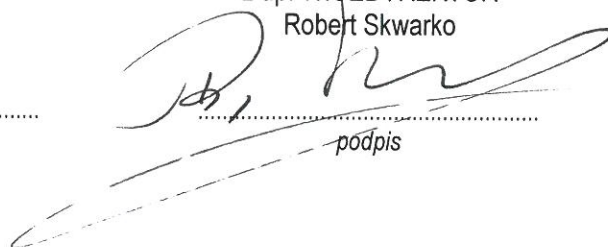
Białystok, dnia 8 sierpnia 2014 r.

Maciej Brzosko  
inspektor kontroli państwowej



.....  
podpis

DYREKTOR DELEGATURY  
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku  
z up. WICEDYREKTOR  
Robert Skwarko



.....  
podpis

<sup>27</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

